

JOSÉ RODRÍGUEZ / MARIO D. TELLO (editores)

Opciones de política económica en el Perú 2011-2015

Capítulo 1



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015
José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-
ISBN:

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

POLÍTICA INDUSTRIAL Y DESARROLLO EN EL PERÚ

José I. Távara¹

1. INTRODUCCIÓN

La economía peruana ha tenido un crecimiento destacado durante los últimos años, lo cual ha permitido aliviar sustantivamente las condiciones de vida de millones de personas. El crecimiento se ha sustentado fundamentalmente en una expansión de la inversión privada y en un entorno macroeconómico estable, con tasas de inflación reducidas, que ha permitido acceder a fuentes de financiamiento externo en condiciones favorables. El contexto de esta expansión también se ha caracterizado por una mejora en los términos de intercambio, gracias al aumento en los precios internacionales de los principales productos de exportación. La mayor disponibilidad de divisas ha hecho posible que otros sectores con mayor impacto en el empleo, como la construcción y los servicios, puedan expandirse sin provocar desequilibrios en la balanza de pagos.

Sin embargo, la recuperación de la economía peruana no ha logrado aún las condiciones requeridas para alcanzar un crecimiento dinámico sostenido que la coloque en una trayectoria de convergencia con los niveles de bienestar alcanzados por los países desarrollados. Si consideramos el progreso logrado en varios países de la región, la economía peruana se encuentra aún comparativamente rezagada en varias dimensiones críticas, especialmente en el acceso a servicios de calidad, sobre todo en educación, salud y seguridad y en el desarrollo de sus capacidades de innovación y progreso tecnológico (Cotlear, 2006; CEPAL, 2009; Sagasti, 2009). Esto se expresa en la escasa participación del Perú en el comercio mundial de

¹ El autor agradece a Augusto Delgado por su dedicación y apoyo como asistente de investigación y a Máximo Vega-Centeno y Mario D. Tello por sus valiosos comentarios a una versión preliminar. Ninguno de ellos es responsable por los eventuales errores u omisiones, ni por las opiniones y juicios de valor expresados en el trabajo.

manufacturas². En términos de equidad, puede advertirse que el crecimiento económico no ha beneficiado aún a la mayoría de peruanos. Los ingresos de los trabajadores se han mantenido estancados o han crecido a un ritmo mucho menor y más de la mitad de la población rural sobrevive por debajo de la línea de pobreza. Esto ha limitado la expansión del mercado interno y el incremento en el bienestar general.

En realidad, el crecimiento económico no ha generado suficientes fuentes de empleo de calidad. De hecho, el desempleo abierto y el sub empleo se mantienen aún a niveles elevados (Villavicencio *et al.* 2010). La recuperación de la economía peruana se explica, en buena medida, por la explotación de recursos no renovables —especialmente minería— y por ello no puede sostenerse indefinidamente en el tiempo. Es probable que los nuevos patrones de crecimiento a escala global generen una demanda creciente por estos recursos y sostengan sus precios a un nivel elevado, estimulando mayores inversiones en actividades de exploración para identificar y explotar nuevos yacimientos. Sin embargo, también es cierto que la explotación de estos recursos genera tensiones recurrentes al amenazar ecosistemas y afectar otras actividades económicas, especialmente la agricultura, en un contexto caracterizado por una tolerancia cada vez menor —sobre todo en las nuevas generaciones— frente a las actividades contaminantes. Además, el impacto de la producción minera en el ingreso nacional ha sido limitado debido a las condiciones excesivamente generosas en que han sido entregadas las concesiones y a que la mayor parte de la inversión es de origen extranjero, lo que se expresa en flujos significativos de remesas de utilidades al exterior.

En este orden de ideas es oportuno destacar que una de las principales restricciones al crecimiento sostenido de la economía peruana ha sido el bajo grado de diversificación de sus exportaciones (Hausmann & Klinger, 2007). Esto se explica por la dotación específica de recursos naturales, por algunas restricciones propias del entorno macroeconómico —como la apreciación del tipo de cambio— y por la crisis del sistema educativo y los reducidos niveles de inversión en ciencia y tecnología. Pero también es preciso mencionar la ausencia de una política industrial explícita y consistente que oriente la transformación de la economía en una dirección que permita alcanzar mayores niveles de bienestar y calidad de vida para la mayoría de ciudadanos.

² En general las exportaciones peruanas tienen bajo grado de elaboración y son poco intensivas en conocimiento. Las cifras de exportaciones per cápita de manufacturas para el período 2000-2008 (en dólares corrientes), colocan al Perú por debajo de Uruguay, Chile, Colombia y Venezuela, además de Argentina, Brasil y México.

El término «política industrial» será utilizado en su connotación más amplia, con referencia al proceso de desarrollo productivo en general³. El ámbito de las políticas industriales comprende entonces no solo la manufactura, sino todas aquellas actividades que permiten «crear valor económico», incluyendo por cierto el procesamiento de recursos naturales así como también un conjunto diverso de servicios que antes se clasificaban como parte del «sector terciario» y que hoy representan una proporción significativa del valor generado en las sociedades contemporáneas. Es oportuno mencionar que la nueva Clasificación Industrial Internacional Uniforme de las actividades económicas (CIIU), aprobada el año 2006 por Naciones Unidas (revisión 4), comprende nuevas categorías de actividades —algunas de las cuales no existían o tenían una significación económica mucho menor— que hoy ocupan el mismo nivel que la manufactura en el sistema de clasificación. Entre ellas pueden mencionarse la información y las comunicaciones, la salud, las actividades profesionales, científicas y técnicas, la industria de los deportes, el ocio y entretenimiento, la protección ambiental, la salud y las industrias creativas⁴.

Las limitaciones de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington han dado lugar a la re emergencia de las políticas industriales —re bautizadas como «políticas de desarrollo productivo»— las cuales gozan hoy de mayor respeto y aceptación, tanto en términos teóricos como en la práctica. Melo & Rodríguez-Clares sostienen al respecto que el objetivo de estas políticas es «fortalecer la estructura productiva [...] elevar el crecimiento y mejorar la competitividad de la economía en su conjunto, manteniendo al mismo tiempo una tendencia creciente en los estándares de vida» (2006, p. 5). Desde esta perspectiva se afirma que «en lugar de estar diseñadas para burlar las fuerzas del mercado, estas políticas buscan remediar las fallas de mercado mediante la provisión de bienes públicos e intervenciones gubernamentales dirigidas a estimular la oferta de bienes que generan externalidades positivas (2006, p. 12).

Sin embargo, el argumento de las «fallas de mercado» no ofrece un sustento adecuado a la adopción de políticas industriales. Algunos autores advierten que dicho argumento adopta como estándares o *benchmarks* de referencia aquellas condiciones bajo las cuales se cumplen los teoremas fundamentales de la teoría del bienestar (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2009, p. 20). El problema no reside en que las «fallas de mercado» hayan dejado de ser relevantes, sino en el hecho de que ningún sistema

³ El diccionario de la Real Academia de la Lengua define «industria» como el «conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la obtención, transformación o transporte de uno o varios productos naturales»; y «producir» como «crear cosas o servicios con valor económico».

⁴ Al sustentar esta nueva revisión del sistema de clasificación, Naciones Unidas (2009) destaca que «La estructura económica de muchos países del mundo ha cambiado a un ritmo sin precedentes», como resultado del surgimiento de nuevas tecnologías y nuevas divisiones del trabajo.

realmente existente se asemeja en algo al modelo estándar que se toma como referencia. Dicho modelo —que autores como Bowles (2004) caracterizan como «capitalismo utópico»— depende de varios supuestos críticos referidos a la existencia de mercados completos, competencia perfecta, conocimiento pleno y racionalidad de los agentes económicos; así como al carácter estacionario de la tecnología y de las preferencias, que no tienen verificación empírica alguna en la historia económica. Cimoli *et al.* (2009) observan al respecto que, en esencia, si lo evaluamos con los cánones convencionales, «el mundo entero podría ser visto como una enorme falla de mercado» (p. 20).

En este orden de ideas no tiene mucho sentido justificar o sustentar las políticas propuestas con el argumento de que ellas buscan resolver «fallas de mercado». El objetivo central de este artículo es más bien exponer las razones por las cuales las políticas industriales resultan indispensables para orientar a la economía peruana en una trayectoria de convergencia hacia el desarrollo sostenido, en el contexto de transformaciones y turbulencias que caracteriza a las sociedades contemporáneas. Luego de esta breve introducción, la segunda sección presenta los desarrollos teóricos recientes, que definen la naturaleza y el contenido de las políticas industriales y sustentan su importancia en el nuevo contexto global. Luego, en la tercera sección se formulan propuestas generales y específicas y se identifican los principales instrumentos de política, teniendo en consideración las peculiaridades de la experiencia peruana. En general las propuestas planteadas son de carácter transversal y horizontal —a nivel macro y «meso»— y no tienen una orientación sectorial explícita y específica. Sin embargo, se pone de relieve el potencial que ofrece el patrón de especialización actual en varios países de América Latina, incluyendo el Perú, en la dirección de desarrollar industrias y actividades relacionadas con los recursos naturales. La cuarta y última sección presenta las reflexiones finales del trabajo.

2. ESTRATEGIAS DE INDUSTRIALIZACIÓN EN EL NUEVO CONTEXTO GLOBAL

Hace algunas décadas muchos economistas compartían la convicción de que los países en desarrollo enfrentaban diversas «fallas de mercado» y que para resolverlas era indispensable la intervención activa del Estado. Fueron los años de las políticas industriales dirigidas a la gran transformación de las estructuras económicas para colocar a las sociedades en la senda del desarrollo. Luego vinieron los tiempos de crisis y los economistas empezaron a aceptar la idea de que los fracasos en la intervención gubernamental representaban un peligro mucho mayor que las fallas de mercado, de manera que la mejor política consistía en limitar al máximo dicha intervención, desregulando y liberalizando los mercados.

Como observa irónicamente Rodrik, «la realidad no ha sido muy amigable con ninguno de estos dos enfoques (2007, p. 99)». En la experiencia peruana, las políticas asociadas al modelo de sustitución de importaciones, la empresa pública y la planificación centralizada, dieron lugar a desarrollos significativos en algunas industrias. Sin embargo por diversas razones no pudieron sostenerse y fracasaron en medio de graves crisis económicas (Iguíñiz & Távara, 1986). De otro lado, las políticas de liberalización, privatización y desregulación, adoptadas a comienzos de la década de 1990, han estimulado el crecimiento económico y la expansión de algunos sectores, pero no han logrado resolver aún una serie de problemas básicos que afligen a la sociedad peruana, como se indicó en la sección anterior.

La persistencia de estos problemas en muchos países en desarrollo —en especial la baja calidad del empleo generado, con salarios reducidos y jornadas de trabajo prolongadas— ha dado lugar a un renacimiento de la política industrial como eje fundamental de las políticas públicas (Bianchi & Labory, 2006). No se trata, por cierto, de regresar a las «políticas dirigistas» de los setenta. Casi todos los economistas, incluyendo aquellos orientados por principios socialistas, están convencidos del valor de la libertad y la iniciativa privada y de las ventajas de los mercados como mecanismos descentralizados de asignación de recursos.

Sin embargo, gracias a los desarrollos en la teoría y la historia económica durante las últimas décadas, la gran mayoría de economistas comparte hoy la convicción de que los mercados no operan en el vacío institucional que caracteriza a los modelos de libro de texto. Por el contrario, el desarrollo de las economías de mercado realmente existentes ha tenido lugar —al menos desde la revolución industrial en la Inglaterra del siglo XVIII— «al interior de un rico conjunto de instituciones complementarias, normas de conducta compartidas y políticas públicas» (Cimoli, Dosi & Stiglitz 2008, p. 19). Además, la grave crisis financiera desatada en 2008, así como los recientes desastres ambientales, han puesto en evidencia los graves riesgos que enfrenta la humanidad cuando se deja a «las fuerzas del mercado» operar sin límite ni restricción alguna.

La política industrial tiene entonces como propósito orientar el proceso de transformación y desarrollo de una economía. Su punto de partida es el reconocimiento de que la industrialización es esencial para lograr el desarrollo y de que es posible actuar sobre este proceso a fin de renovar y fortalecer la estructura económica (Bianchi & Labory, 2006, p. 3). Uno de sus objetivos es mejorar la capacidad de competir de las empresas localizadas en un país o en un territorio específico (Melo & Rodríguez-Clare, 2006), en función del objetivo central de elevar la calidad de vida y el bienestar de las personas.

La nueva política industrial es dinámica y pragmática por naturaleza y comprende un conjunto de acciones, implementadas por diversos actores institucionales⁵, dirigidas a estimular la creación de empresas y sectores; fortalecer cadenas, aglomeraciones y *clusters* de empresas; y promover la innovación y el desarrollo de nuevos productos y procesos, en un contexto marcado por la globalización y la intensificación de la competencia (Bianchi & Labory, 2006)⁶.

Al respecto varios autores han destacado, como un hecho empírico relevante, que los países que lograron diversificar sus exportaciones alcanzaron un crecimiento más intenso y sostenido que los países especializados en la explotación de recursos naturales con mano de obra barata, con lo cual pudieron difundir las ganancias de productividad al conjunto de sus economías (Rodrik, 2005). La evidencia empírica disponible confirma la vieja tesis de Prebisch (1950), quien hace ya sesenta años sostenía que el desarrollo de una base industrial era el único camino para reducir la dependencia de las economías latinoamericanas, expandir sus mercados domésticos y diversificar sus exportaciones, elevando al mismo tiempo la calificación de la fuerza de trabajo y los niveles de ingreso per cápita.

Así, frente al argumento de que no importa cuál actividad crece más rápido —pues lo fundamental es que el producto per cápita aumente—, los estudios más recientes confirman que «las tecnologías, sectores y productos específicos sí importan, debido a que ellos involucran diferentes oportunidades de aprendizaje y también diferentes elasticidades de demanda» (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2008, p. 3)⁷. Puesto en otros términos, la especialización actual en determinadas actividades afecta y compromete los aumentos en productividad, las posibilidades de innovación y desarrollo de nuevos productos y la evolución de las demandas potenciales en el futuro.

En realidad, no hay manera de entender el progreso material logrado durante los dos últimos siglos por países como Inglaterra, Alemania, Francia, EE.UU. y Japón, luego por los «tigres asiáticos» y más recientemente por China, India y Brasil, sin

⁵ En contraste con la vieja política industrial, caracterizada por el modelo de planificación centralizada y la imposición vertical y autoritaria de las decisiones, la nueva política industrial se sostiene en la cooperación estratégica entre el Estado y la empresa privada. La participación privada es decisiva para asegurar la relevancia y sostenibilidad de los programas e intervenciones.

⁶ En este artículo la globalización es entendida como el resultado de «las intensas presiones creadas por el cambio técnico rápido e inexorable, la reducción en los costos de transporte y comunicaciones (“estrechamiento de la distancia económica”), la amplia liberalización y la difusión de las redes globales de producción» (Lall, 2006, p. 79).

⁷ Los autores citan, entre otras fuentes, el clásico estudio de Gerschenkron (1962) sobre la proto industrialización europea, el cual encuentra que «el proceso de industrialización solo empieza si el movimiento puede avanzar en un frente amplio, empezando simultáneamente en varias ramas de actividad económica, debido en parte a las complementariedades e indivisibilidades de los procesos económicos». Citado en Cimoli *et al.* (2009, p. 24).

hacer referencia a sus procesos de industrialización, los cuales han sido esenciales para la transformación y el desarrollo de sus economías. Estos últimos países han acortado distancias con los países del centro del sistema económico global, lo cual no hubiera sido posible sin la construcción progresiva de un sector manufacturero cada vez más amplio. Este proceso ha estado acompañado del desarrollo de destrezas locales y capacidades que han permitido su dominio progresivo en un conjunto definido de núcleos tecnológicos o *core technologies*. Uno de los resultados más destacados ha sido la creación de nuevas empresas y sectores y el cambio estructural de las empresas existentes.

Al respecto, diversos estudios ponen de relieve las lecciones de la experiencia reciente de los «tigres asiáticos», que contrasta con las políticas adoptadas en varios países de América Latina (Wade, 1990; Banco Mundial, 1993). Es oportuno mencionar, por ejemplo, el carácter temporal y selectivo de las medidas promocionales, la orientación a los mercados externos, el desarrollo de capacidades de innovación y la exposición a la competencia internacional que caracterizaron las intervenciones en los países del Asia del este, en contraste con la protección general y permanente, la orientación exclusiva al mercado interno, la importación indiscriminada de tecnología y la escasa atención otorgada al fortalecimiento del sistema educativo y al desarrollo de capacidades de innovación que caracterizaron a las políticas adoptadas en América Latina (Reinert, 2007; Lall, 2006).

Algunos autores destacan la importancia de orientar las políticas y las inversiones hacia actividades con retornos crecientes y, específicamente, hacia la industria (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2008). En contraste, otros autores sostienen que «lo que importa para la prosperidad no es en qué industrias compite una nación, sino cuán productivamente compite en dichas industrias» (Porter, 2009, p. 10). Al respecto es oportuno señalar que las etapas de los procesos productivos que generan mayor valor agregado no siempre están directamente asociadas a la manufactura, como en el modelo de producción en masa. En la actualidad las actividades que más valor generan se localizan en algunas de las fases anteriores a la manufactura, como la investigación, diseño y desarrollo de productos; y en fases posteriores como el marketing, la publicidad, la logística y los sistemas de información y distribución. Con frecuencia estas actividades son más intensivas en conocimiento, requieren de la participación de profesionales calificados e involucran innovaciones constantes en términos tecnológicos y organizacionales (Bianchi & Labory, 2006, p. 15).

Esta percepción es consistente con el hecho de que alrededor de las dos terceras partes de la fuerza laboral en EE.UU. está dedicada a la producción de servicios de todo tipo, y la evidencia disponible en otros países de Europa occidental muestra una tendencia similar. Algunos autores observan que las economías de estos países se están

convirtiendo en economías «sin peso» (*weightless*), lo cual tiene como correlato la tercerización o *outsourcing* de una parte creciente de la transformación material asociada a la manufactura, la cual tiene lugar ahora en los países con menor desarrollo relativo, desde donde se exporta a los países ricos (Bowles, Edwards & Roosevelt, 2005)⁸.

De otro lado, es necesario ponderar los cambios generados por el proceso de globalización y el rol de liderazgo logrado por los países del Asia —especialmente China— en la producción de bienes «de alto volumen y bajo costo». Las «industrias de fabricación» localizadas en estos países tienen la ventaja de contar con abundante mano de obra barata y se apoyan en el notable progreso alcanzado por sus sistemas educativos y tecnológicos, los cuales se han orientado al desarrollo de las capacidades requeridas en este tipo de industrias. En este campo llevan varios años de ventaja.

Los países de América Latina tienen y tendrán serias dificultades para competir con la producción manufacturera asiática. Además de los años perdidos por las crisis económicas, tienen una densidad poblacional menor y en algunos casos los niveles salariales de los trabajadores industriales son comparativamente superiores a los asiáticos. Carlota Pérez (2010) sostiene al respecto que una estrategia más adecuada para América Latina es especializarse en las «industrias de procesos», a fin de aprovechar su rica dotación de recursos naturales y sus fuentes de energía⁹. En el contexto peruano, la ventaja de esta estrategia es que no supone una ruptura radical con el modelo de crecimiento adoptado, sino que más bien toma como punto de partida las dotaciones de recursos y las capacidades productivas acumuladas durante los últimos años.

Pérez destaca el rol de las nuevas corporaciones globales y sus redes organizacionales descentralizadas —muy distintas a las viejas empresas transnacionales, asociadas al modelo de producción en masa— como «los verdaderos agentes de la globalización». Sostiene que el crecimiento de estas corporaciones, que han aprovechado al máximo la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), ha tenido lugar en un contexto caracterizado por la hiper segmentación de las cadenas de valor, de las competencias tecnológicas y de los mercados globales, los cuales

⁸ La expansión de los servicios se explica también por los cambios registrados en los mercados de trabajo, en la demografía, en la cultura y en la vida familiar. En efecto, la participación activa de la mujer en los mercados de trabajo, la movilidad laboral permanente y la virtual desaparición de la familia extendida han dado lugar a que una proporción creciente de los bienes y servicios que antes se producían en el hogar se transen ahora en el mercado, incluyendo aquellos que ofrecen las guarderías y los centros geriátricos.

⁹ El término «industria de fabricación» se refiere a «la manufactura de productos mediante el ensamblaje de partes diferentes (automóviles, equipos mecánicos, eléctricos y electrónicos, ropa y otros), generalmente en talleres y línea de ensamblaje usando mano de obra». En contraste, el concepto «industria de procesos» comprende «la transformación directa de materias primas mediante métodos químicos, eléctricos, calor u otros (acero, papel, salsa de tomate, gasolina, plásticos) y servicios como las telecomunicaciones. La diferencia principal reside en que el proceso de producción tiene lugar «dentro» del sistema de equipamiento y el personal supervisa y apoya el proceso en lugar de ejecutarlo» (Pérez, 2010, p. 128).

«se han fragmentado en innumerables nichos». Estos procesos facilitan el desarrollo de un sistema de producción altamente diversificado, «de gran adaptabilidad a una amplia gama de demandas específicas e incluso ultra especializadas», lo cual genera nuevas oportunidades no solo a favor de empresas intensivas en conocimiento, sino también de empresas que utilizan métodos artesanales tradicionales para atender nichos de alto valor (2010, p. 127).

En la formulación de esta propuesta, Pérez llama la atención sobre el hecho de que los procesos de convergencia en el desarrollo (*catching-up*) «toman tiempo, requieren persistencia y esfuerzo y exigen un aprendizaje activo para poder relacionarse con los más poderosos sobre la base de ventajas mutuas reales» (2010, p. 125). Varios países de América Latina se han especializado en la explotación de recursos naturales, en un contexto de marcada diferenciación regional, nacional y local, y tienen un enorme potencial para generar eslabonamientos de diverso tipo aprovechando la experiencia acumulada en estas actividades. Considerando la dependencia de la trayectoria que caracteriza a todo proceso histórico de desarrollo, es evidente que en el caso peruano los modelos de industrialización ensayados durante las últimas décadas del siglo pasado carecen hoy de viabilidad. Por ello mismo, es necesario reconocer e identificar las nuevas oportunidades abiertas en el nuevo contexto global.

Desde esta perspectiva, los nuevos «motores del crecimiento» de las economías latinoamericanas podrían encontrarse en las «industrias de proceso» vinculadas a los recursos naturales. Se trata por lo tanto de «fortalecer los conocimientos técnicos (*know-how*) acumulados por cada país en sus productos de exportación actuales, para entonces desplazarse tecnológicamente aguas arriba, aguas abajo y lateralmente a lo largo y ancho de las redes de valor relevantes» (Pérez, 2010, p. 129). Por cierto, esta estrategia involucra un esfuerzo de gran envergadura en modernizar los sistemas educativos y en generar competencias tecnológicas especializadas, atendiendo a las dotaciones específicas de recursos y a las experiencias acumuladas en cada país.

Estas competencias son decisivas para mejorar la capacidad de negociación entre los productores locales y las corporaciones globales. En el caso específico de los recursos naturales, el desarrollo tecnológico generalmente tiene un alto componente codificado, en contraste con la manufactura tradicional, cuya tecnología frecuentemente se caracteriza por la importancia de sus elementos tácitos e idiosincráticos. En este orden de ideas, la calidad de la interacción con las fuentes externas de conocimiento localizadas en los laboratorios de las corporaciones y en los países centrales del sistema, juega un rol fundamental en el desarrollo de actividades con mayor valor agregado (Pietrobelli & Rabellotti, 2006, p. 15).

También es preciso recordar que la mayoría de «industrias de procesos» son poco intensivas en empleo y por lo tanto no son capaces de resolver, por sí mismas, los

agudos problemas de pobreza que caracterizan a nuestras sociedades. Se requiere entonces de un esfuerzo complementario orientado a expandir otras actividades generadoras de empleo como los servicios, incluyendo aquellos asociados al turismo, la salud y la construcción. Pérez considera que este esfuerzo puede resultar insuficiente y por ello propone promover simultáneamente —«desde abajo»— la creación de riqueza en todos los espacios territoriales donde sea posible, a partir de actividades con un mayor impacto directo en la reducción de la pobreza.

Se trata entonces de un «modelo dual integrado» o «estrategia dual», la cual comprende un primer conjunto de intervenciones dirigidas a alcanzar el liderazgo y la competitividad internacional en algunas industrias de procesos y a generar los recursos y las divisas requeridas para financiar la estrategia. De otro lado, también comprende un segundo conjunto de herramientas orientadas a la generación de riqueza aprovechando las ventajas locales, por ejemplo mediante el fortalecimiento de los clusters territoriales y la promoción de redes de empresas de menor escala.

En el Perú los niveles de consumo de los pobres son muy reducidos, empezando por los alimentos, y por ello resulta prioritaria la generación sostenible de fuentes de empleo e ingresos. Sin embargo, las políticas públicas no deben orientarse a estimular un aumento generalizado del consumo en todos los grupos sociales, sino más bien a elevar la calidad de vida, especialmente, de las personas más pobres. En este orden de ideas es oportuno destacar algunos signos de cambio cultural, sobre todo en sociedades que han logrado alcanzar un elevado nivel de consumo y bienestar material, cuyos ciudadanos descubren que pueden vivir muy bien sin pasar el tiempo comprando cosas que, en realidad, nunca han necesitado. Reich (2009) sostiene que lo que falta y está en riesgo de perderse, son los *common goods* o bienes comunes y compartidos, como el aire y el agua, la seguridad y el transporte público, los parques, las buenas escuelas y las redes de seguridad social. La producción de estos bienes ha venido declinando durante las últimas décadas, se ha privatizado o degradado por la desregulación y los recortes en los programas sociales. Por ello, en lugar de promover un aumento del consumo privado, como mecánicamente plantea el keynesianismo tradicional, Reich propone expandir la producción de bienes comunes, los cuales no necesariamente utilizan recursos escasos, sino que buscan conservarlos y protegerlos.

Las posibilidades de innovación de las políticas públicas en este campo son muy amplias y ciertamente trascienden el ámbito de la política industrial, pero existen sinergias evidentes que podrían ser potencialmente aprovechadas. El punto de partida es una redefinición del significado del bienestar y la calidad de vida que se oriente a reducir el consumo innecesario de bienes materiales, aumentando el tiempo libre y promoviendo el acceso masivo a bienes culturales. El cambio en los patrones de consumo debe ser inducido por sanciones que penalicen las actividades contaminantes y

por incentivos al reemplazo o reciclaje de bienes cuya producción deteriora el medio ambiente.

También es indispensable incentivar el cambio tecnológico en todas las industrias en la dirección de asegurar su sostenibilidad. Esto supone la generación de nuevos diseños de productos utilizando nuevos materiales (por ejemplo en la industria de la construcción), el cambio progresivo de la matriz energética actual —basada en buena medida en combustibles fósiles— hacia fuentes renovables como la energía eólica e hidráulica, así como la adopción de nuevos métodos y sistemas de ahorro de agua y energía. La implementación de sistemas eficientes de transporte público masivo no solo ahorraría energía sino que al mismo tiempo permitiría reducir los tiempos de transporte, elevando la disponibilidad de tiempo libre y la calidad de vida en las zonas urbanas. Con las políticas y los incentivos adecuados, la actividad industrial puede orientarse a la producción de los bienes y servicios requeridos para facilitar estos cambios.

3. PROPUESTAS DE POLÍTICA

Como se indicó, el desempeño de la economía peruana ha dependido históricamente de las exportaciones de materias primas y productos con muy poco grado de elaboración, y por ello ha sido muy vulnerable a la volatilidad de los mercados de *commodities* y a las variaciones en los términos de intercambio (Thorp & Bertram, 1978). El crecimiento económico registrado en las últimas dos décadas ha estado acompañado de una expansión significativa del sector exportador, pero sin modificar este patrón. De hecho, la estructura de las exportaciones no ha variado en las últimas seis décadas (Távora & Tello, 2010). La única excepción ha sido la agricultura no tradicional, cuya participación en las exportaciones totales se elevó del 0,2% en el periodo 1979-1993 (Hausmann & Klinger, 2007) al 5,9% en el periodo 2006-2009.

Para diversificar las exportaciones es preciso avanzar simultáneamente en varios frentes. La estabilidad lograda en el entorno macroeconómico debe mantenerse, pero resulta claramente insuficiente a la luz de los desafíos descritos en la sección anterior. En realidad, si los responsables de la política económica no son conscientes de estos desafíos y se concentran solo y exclusivamente en la disciplina fiscal y tributaria, corren el riesgo de socavar, irónicamente, las bases que sustentan la estabilidad macroeconómica.

Una dimensión crítica al respecto ha sido la debilidad en la coordinación de las iniciativas, programas y políticas entre los distintos niveles de gobierno y también entre los distintos organismos públicos con competencias en la promoción del desarrollo productivo. El Consejo Nacional de Competitividad, creado el año 2002,

estableció algunos espacios que permitieron superar esta debilidad. Sin embargo, los esfuerzos de este Consejo no han tenido la continuidad esperada y se han visto limitados por la débil participación del sector privado. De hecho, como observa Porter (2009), las iniciativas dirigidas a promover estrategias de desarrollo regional en el Perú han sido muy débiles y esporádicas.

Al respecto el propio Porter propone establecer una estructura de coordinación efectiva a nivel multisectorial que involucre a los distintos ministerios y organismos, fortaleciendo el Consejo Nacional de Competitividad con la participación activa de líderes empresariales. También propone crear consejos de competitividad a nivel regional, involucrando a los actores representativos del sector público, la academia y especialmente el sector privado, el cual debe asumir «un rol catalizador en la formulación e implementación de la estrategia económica» (2009, p. 64).

Como se indica más adelante, la política industrial a ser adoptada por estos consejos comprende un conjunto amplio de medidas dirigidas principalmente «a facilitar el proceso de acumulación de conocimiento y de capacidades, tanto al nivel de los individuos como de las organizaciones» (Cimoli, Dosi & Stiglitz, 2009, p. 2). Las dimensiones críticas de este proceso son la descentralización de la política económica, el desarrollo de *clusters* y la especialización regional, así como el fortalecimiento de los sistemas de investigación e innovación. Cabe señalar que el debilitamiento de las élites tecnocráticas en el sector público desde la década de 1990, el carácter aún incipiente de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la falta de contrapesos efectivos entre las instituciones responsables de fiscalizar y sancionar la corrupción, limitan la viabilidad y el impacto de algunas políticas.

En este orden de ideas el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento de las instituciones tiene una importancia fundamental para el desarrollo local y regional y para asegurar la eficacia de las políticas en diversos campos, incluyendo el comercio internacional y la integración, así como la competencia, la regulación y la protección de la propiedad intelectual (Bianchi & Labory, 2006). En las líneas que siguen se presentan las propuestas en cada uno de estos campos o «ejes» de la política industrial. Sin embargo es preciso formular previamente dos propuestas referidas al entorno macroeconómico —en relación al tipo de cambio y a la reforma tributaria— que en buena medida condicionan la viabilidad de las demás propuestas.

El tipo de cambio y la enfermedad holandesa

Una variable crítica que afecta directamente la capacidad de competir de las empresas es el nivel del tipo de cambio. Un objetivo central al respecto es alcanzar un tipo de cambio real competitivo, que sea consistente con metas de inflación reducida

y manejable. Rodrik observa que la gestión del tipo de cambio «es la forma más potente de política industrial que pueda imaginarse» (2005, p. 16). Todos los países que lograron avanzar exitosamente en sus procesos de convergencia desde la segunda mitad del siglo pasado —Italia, Alemania, Japón, posteriormente los «tigres asiáticos» y, más recientemente, China e India— adoptaron medidas dirigidas a evitar la apreciación de sus monedas y a asegurar un nivel competitivo para el tipo de cambio que facilitaron el desarrollo de sus industrias.

En este orden de ideas es oportuno señalar que muchos países ricos en recursos naturales, como el Perú, han sido históricamente vulnerables a la llamada «enfermedad holandesa». Esta se presenta cuando el dinamismo de las exportaciones en base a dichos recursos provoca el fortalecimiento de la moneda local, debilitando la capacidad de competir de las empresas industriales, aún si ellas operan con estándares tecnológicos internacionales. El efecto se agrava como resultado del ingreso de capitales, atraídos por el mayor retorno a las inversiones, lo cual presiona aún más a la baja el tipo de cambio.

Una medida efectiva para contrarrestar esta tendencia a la apreciación de la moneda, es gravar con mayores impuestos a las actividades causantes de «la enfermedad holandesa». Con los recursos obtenidos se constituye un fondo soberano de estabilización o compensación que permite amortiguar el impacto de las fluctuaciones en los precios de los *commodities* (Bresser-Pereira, 2008). También pueden adoptarse medidas dirigidas a regular el flujo de capitales de corto plazo, por ejemplo mediante un manejo adecuado de los encajes por parte del Banco Central.

Estas políticas se han adoptado exitosamente en países como Noruega, Chile y en algunos de los «tigres asiáticos». Noruega, en particular, se ha convertido en el país líder en el uso de fondos de estabilización. La magnitud de su fondo es equivalente a la de su PBI anual y su gestión le ha permitido inmunizar la política fiscal de las fluctuaciones en el precio del petróleo y estabilizar el tipo de cambio. Debe destacarse, además, que la constitución de este tipo de fondos ofrece los recursos requeridos para financiar la inversión en bienes públicos y es un mecanismo consistente con los principios la equidad social e inter generacional.

Reforma tributaria e inversiones en desarrollo de capacidades

Es probable que los precios de las materias primas se mantengan por encima de sus niveles históricos, al menos en el futuro inmediato. En esa medida, Carlota Pérez considera que una parte de los beneficios extraordinarios provenientes de su explotación, podría ser utilizada para financiar inversiones en el desarrollo de las capacidades tecnológicas requeridas para el procesamiento de los recursos naturales y el aprovechamiento de las externalidades (Pérez 2010, p. 141). En este mismo orden de

ideas, Norberto García sostiene que «países como el Perú deberían aprovechar la bonanza de los *commodities* para generar los recursos para establecer líneas exportadoras mucho más diversificadas, con nuevos productos y servicios de mayor valor agregado» (2007, p. 140).

También es oportuno recordar que los contratos de privatización o concesión en condiciones excesivamente generosas para la empresa privada, sobre todo en las industrias extractivas —con carga tributaria y regalías reducidas— fueron entendidos como un mecanismo necesario para compensar a los inversionistas frente a sus percepciones de riesgo de expropiación. Sin embargo estas condiciones no son sostenibles, pues dan lugar a una distribución muy desigual de la rentas y generan incentivos para el cuestionamiento social y político de los contratos, socavando su legitimidad. Esto agudiza, a su vez, la percepción de riesgo por parte de los inversionistas, dando lugar a un círculo vicioso en el que prosperan conductas depredadoras y oportunistas.

En este orden de ideas es oportuno mencionar la hipótesis sobre «la maldición de los recursos naturales», según la cual los países ricos en recursos naturales pero pobres en instituciones están condenados al subdesarrollo, debido a que la apropiación de las rentas obtenidas genera mecanismos que pervierten el proceso político: las autoridades ceden a la corrupción y al clientelismo, en lugar de construir instituciones sólidas y funcionales al desarrollo. La consecuencia es un Estado débil y un crecimiento económico inestable, sin incentivos a la innovación (Sachs & Warner, 2001).

Por ello es indispensable establecer un régimen de propiedad sostenible y atractivo para la inversión privada, con reglas y negociaciones transparentes, que ofrezca condiciones favorables para inversiones futuras sobre la base de una distribución equitativa y razonable de las rentas generadas. Como señalan Hausmann & Klinger, «las concesiones altamente generosas con empresas extranjeras no son políticamente sostenibles en el largo plazo, aun cuando fueron requeridas para recuperar la confianza internacional» (2007, p. 45). Los autores sostienen que la transición a un nuevo régimen no debe conducir a la adopción de medidas unilaterales, que solo elevarían la incertidumbre frente a eventuales expropiaciones. Sin embargo, sí pueden traer consigo la renegociación de algunos contratos, a fin de conseguir condiciones más favorables para la sociedad.

Estas medidas forman parte de una reforma tributaria de mayor alcance, cuyo examen trasciende el objetivo de este breve ensayo¹⁰. Ella resulta indispensable para

¹⁰ Un estudio de Luis Alberto Arias (2009) identifica algunos sectores que aportan muy poco al fisco, incluyendo la construcción, y encuentra que el 92% de la recaudación del impuesto a la renta de las empresas se concentra en los 15 mil contribuyentes principales, pues los pequeños y medianos —3,9 millones— solo aportan el 8%. Arias propone revisar los regímenes especiales por sector (por ejemplo

financiar inversiones prioritarias que han sido postergadas desde hace muchos años, sobre todo en salud, educación, seguridad, infraestructura y desarrollo de capacidades de investigación tecnológica, afectando negativamente el entorno en el que operan las empresas. Un estudio reciente de Michael Porter (2009) pone de relieve los principales factores que afectan la competitividad de la economía peruana, entre los cuales se destacan precisamente las deficiencias en la infraestructura de transporte a nivel nacional (incluyendo puertos y aeropuertos), la mala calidad del sistema educativo —el cual a su juicio «está quebrado»— (Porter, 2010) así como el limitado número de ingenieros y científicos y los bajos niveles de calificación de los trabajadores. También se refiere a la debilidad de los vínculos entre las universidades y las empresas, al subdesarrollo de las capacidades de investigación y al reducido número de patentes generadas en el Perú. Porter subraya la fuerte conexión que existe entre desarrollo económico y desarrollo social y sostiene que ambos deben avanzar simultáneamente (2009, p. 18, 28).

Descentralización y desarrollo regional

El Perú es un país multicultural, con diversos pueblos de raíces étnicas distintas. Cada región tiene sus propias tradiciones y experiencias acumuladas de desarrollo y especialización productiva, y se observan marcadas disparidades en su desempeño económico y en los niveles de bienestar de sus ciudadanos. Las regiones más deprimidas en términos de ingreso per cápita están ubicadas en la zona de sierra y comprenden los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, Puno y Amazonas. En contraste, las regiones ubicadas en la costa generalmente registran mayor dinamismo.

No tiene sentido entonces formular una política industrial «de talla única» para todas las regiones. Por el contrario, es preciso descentralizar la formulación y ejecución de estas políticas atendiendo a la especificidad de las regiones y al contenido de los «planes regionales de desarrollo concertado» elaborados en los últimos años. Es oportuno destacar que el proceso de descentralización ha registrado avances sustantivos en materia presupuestal, al elevarse la participación de los gobiernos sub

el beneficio de depreciación acelerada para la minería), por zona geográfica (Amazonía) y por tamaño de contribuyente (RES y RUS), pues facilitan la evasión. El estudio también revela la baja contribución del impuesto a la renta de las personas naturales, y el hecho de que el 80% de su recaudación provenga de las rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría), debido a que la mayor parte de las rentas del capital están inafectas o exoneradas. Los impuestos a la propiedad también son reducidos y los catastros no están actualizados, pese a que existen tecnologías de bajo costo en cartografía digital. Al parecer los municipios no tienen incentivos para mejorar la recaudación, pues la mayor parte de sus recursos proviene de transferencias del gobierno central.

nacionales en el presupuesto total, del 20% en el 2003 al 31% en el 2009, en buena medida como resultado de las mayores recaudaciones por concepto del canon y las regalías derivadas de la explotación de recursos naturales. Esto ha permitido un aumento considerable en el presupuesto de inversiones de los gobiernos regionales y municipios, el cual ha crecido a tasas del orden del 40% anual en el periodo 2004-2009 (Propuesta Ciudadana, 2010, pp. 6, 87).

La mayor parte de las inversiones se ha dirigido a infraestructura de diverso tipo, principalmente de transporte, educación, saneamiento y agropecuaria. Lamentablemente aún se invierte muy poco en el desarrollo de capacidades, especialmente aquellas requeridas para elevar la calidad de los servicios básicos y las decisiones de inversión y para mejorar la gestión de los gobiernos sub nacionales, debido en parte a las restricciones impuestas al crecimiento del gasto corriente. El proceso de transferencia de funciones y competencias, desde el gobierno central hacia los gobiernos sub nacionales, no ha avanzado al ritmo esperado y aún están pendientes una serie de decisiones vinculadas a la descentralización fiscal, al fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y a «la conducción concertada entre los tres niveles de gobierno» (Propuesta Ciudadana, 2010, p. 7).

La idea es avanzar en estos procesos formulando simultáneamente planes regionales específicos dirigidos a elevar la competitividad de los *clusters* de empresas localizados en cada región. La propuesta de Porter señalada líneas arriba, en el sentido de establecer consejos regionales de competitividad, puede facilitar esta tarea. Los clusters son el resultado de procesos históricos de desarrollo que dan lugar a la concentración geográfica de una masa crítica de empresas en un conjunto de actividades y cadenas relacionadas, con destrezas especializadas, que generalmente acceden a servicios de infraestructura e instituciones de soporte. Los clusters más avanzados logran elevar de manera sostenida su productividad mediante una combinación adecuada de competencia y cooperación entre empresas, generando eficiencias y sinergias colectivas (Pietrobelli & Rabellotti 2006).

La cooperación entre empresas no siempre brota de manera espontánea, pero resulta fundamental para el desarrollo de los clusters, por ejemplo para obtener las certificaciones, registros de marcas y estándares técnicos requeridos para acceder a los mercados, para invertir en bienes públicos locales y compartir esfuerzos en la innovación y la diseminación de las mejores prácticas, o para organizar de manera más eficiente la provisión de los diversos servicios de desarrollo empresarial que las empresas requieren para ser competitivas. Esta cooperación puede ser activamente promovida mediante intervenciones de política pública.

Un ejemplo destacado en el contexto peruano es el Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO). En el periodo 2005-2009

INCAGRO puso en marcha 487 «sub-proyectos» de ciencia, tecnología e innovación agraria, en cooperación con organizaciones de productores, empresas, organismos no gubernamentales, instituciones públicas, universidades y centros internacionales de investigación y promoción, con un presupuesto total del orden de los 111 millones de soles. El mayor número de proyectos estuvo concentrado en la producción de granos tropicales (café y cacao), ganadería de leche, frutales, camélidos, productos cárnicos (vacunos, ovinos, etcétera), acuícolas (truchas, tilapias, camarones, etcétera) y tropicales. Se priorizaron seis programas, en recursos genéticos, biotecnología agroindustrial, protección vegetal y animal, postproducción, procesamiento y transformación, recursos renovables y agricultura de conservación.

Las evaluaciones realizadas arrojan resultados positivos, con tasas de retorno elevadas en casi todos los proyectos. La adopción y difusión de nuevas tecnologías se traduce en incrementos en los costos de producción, pero también en tasas más elevadas de aumento en la productividad que permiten cubrir los mayores costos, generando así beneficios positivos y crecientes en los productores. Asimismo, en muchos casos se observan aumentos significativos en los precios al productor así como en los rendimientos, la calidad y las cantidades producidas, lo cual ha tenido un impacto positivo en el empleo. Los proyectos promovidos por INCAGRO han logrado una gran propensión a adoptar nuevas tecnologías y un interés creciente por innovar en el medio rural-agrícola, especialmente entre productores con más experiencia, escolaridad y con propiedad de la tierra, ubicados en regiones con mayor grado de desarrollo. También han mejorado las condiciones de asociación y cooperación entre productores, han facilitado reducciones significativas en el uso de agroquímicos y la adopción de prácticas de conservación de suelos, de protección de la biodiversidad y de recuperación de áreas degradadas (INCAGRO, 2009).

De otro lado es oportuno destacar algunas lecciones de la experiencia europea, cuyo proceso de integración fue posible gracias a las políticas estructurales de desarrollo territorial, dirigidas a promover las regiones menos avanzadas. En su formulación participaron entidades públicas y privadas, lo que dio lugar a la definición de programas de desarrollo para asegurar que las distintas regiones y sus empresas jueguen un rol activo en el mercado europeo. Estos programas se sustentan en diagnósticos exhaustivos de las realidades socio económicas de cada región, e incluyen la identificación de las potencialidades, las limitaciones, las externalidades, la infraestructura y las reformas requeridas en los sistemas financieros, educativos y tecnológicos (Bianchi & Labory 2006, pp. 11-14).

En términos generales esto supone fortalecer los espacios de cooperación público-privada que permitan identificar los obstáculos específicos en cada sector o región y orientar las decisiones de inversión en bienes públicos locales y regionales. Esto

permitiría resolver los problemas de coordinación que frenan la inversión en nuevas actividades de exportación (Hausmann & Klinger, 2007). La legitimidad de estas decisiones puede lograrse formulando con precisión los objetivos de la cooperación —por ejemplo la exportación de productos con mayor valor agregado y la generación de empleo calificado— involucrando a los actores calificados del sector privado y de la sociedad civil. Los avances logrados a este nivel, que se expresan en los planes regionales de desarrollo concertado, pueden servir de base para avanzar en esta dirección.

Sistemas de innovación

La construcción de capacidades científicas y tecnológicas, tanto a nivel nacional como también en cada región, es una condición fundamental para generar las innovaciones requeridas por el proceso de diversificación de las exportaciones y el desarrollo productivo. No se trata solo, ni principalmente, de cambios tecnológicos mayores, sino más bien, en la mayoría de los casos, de innovaciones incrementales y procesos de mejora que requieren de continuidad y persistencia (Vega-Centeno, 1993). Lamentablemente, y no obstante la reciente creación del Programa de Financiamiento para la Innovación, la Ciencia y la Tecnología (FINCyT), el Perú aún se encuentra bastante rezagado, en relación a otros países latinoamericanos, en lo que se refiere a la magnitud de sus inversiones en ciencia, tecnología e innovación. El reciente aporte de US\$ 36 millones obtenido mediante un préstamo del BID para financiar estas inversiones, palidece frente a los US\$ 750 millones concertados por Argentina el 2009 o a los US\$ 500 millones que acaba de obtener Colombia. Incluso Costa Rica, con una población siete veces menor a la del Perú, ha recibido un préstamo del BID por US\$ 120 millones con el mismo propósito (Sagasti, 2010)¹¹. Como porcentaje del PBI, el Perú solo invierte el 0,16% en Investigación y Desarrollo, es decir la cuarta parte del nivel promedio registrado en América Latina y El Caribe (0,54%) y casi la décima parte de lo que invierte China (1,5%)¹². Sagasti (2009) afirma que «la situación actual del país en innovación, ciencia y tecnología es insostenible y

¹¹ Francisco Sagasti reporta haber escuchado a un Primer Ministro de este gobierno decir que «invertir en ciencia, tecnología e innovación no es prioritario, argumentando que su partido ganó las elecciones solo por un estrecho margen, y que para evitar que un candidato de izquierda triunfara en el futuro es necesario concentrar recursos en programas que den réditos sociales (léase electorales) en el corto plazo. Otro Primer Ministro, esta vez de gobierno anterior, dijo que no era necesario invertir en investigación científica y tecnológica, ya que la tecnología se podía comprar en el exterior».

¹² En el caso de las universidades e institutos de investigación los presupuestos son igualmente reducidos. Destacan la Universidad Cayetano Heredia y la Pontificia Universidad Católica del Perú, que invierten anualmente en investigación alrededor de 12 y 4 millones de dólares respectivamente. Asimismo se estima que solo el 3% de las empresas privadas lleva a cabo actividades de investigación en el Perú (Sagasti, 2009, p. 7).

peligrosa, por lo que sin un cambio radical será imposible lograr un crecimiento sostenido en el largo plazo, aumentar la productividad, la competitividad, reducir pobreza y mejorar calidad de vida» (2009, p. 9).

La propuesta consiste entonces en aumentar sustantivamente los recursos asignados a programas como FINCyT e INCAGRO y al mismo tiempo fortalecer las capacidades en las instituciones y centros de investigación que operan en el ámbito nacional y regional. El punto de partida es el fortalecimiento de las entidades existentes, especialmente del CONCYTEC, el Consejo Nacional de la Competitividad y las universidades públicas. Es necesario multiplicar por cuatro o cinco la inversión actual, solo para acercarnos a los niveles promedio de América Latina. Considerando el avanzado grado de deterioro del sistema de educación superior —con la proliferación de centros de enseñanza de muy baja calidad, con y sin fines de lucro, y la persistencia de obstáculos hasta ahora insalvables que impiden adoptar un sistema de acreditación con estándares internacionales— es urgente poner en marcha una reforma institucional de mayor envergadura en todos los niveles del sistema, incluyendo por cierto el gobierno de las universidades, lo cual excede los alcances de este artículo.

La reforma de las universidades públicas debe estar acompañada de un incremento sustantivo en sus presupuestos de investigación y del establecimiento de incentivos orientados a fortalecer las líneas de carrera académica en base a méritos. También es preciso constituir equipos de profesionales especializados en formulación y ejecución de políticas científicas y tecnológicas, en la negociación de contratos de transferencia de tecnología y en la gestión y desarrollo de sistemas de innovación. Es necesario simplificar y adecuar las normas y procedimientos de formulación y ejecución presupuestal, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de los proyectos de investigación, desarrollo e innovación. Asimismo, es indispensable organizar un programa masivo de becas para estudios doctorales dentro y fuera del país, priorizando aquellos campos específicos de especialización que respondan a los planes de desarrollo regional.

El ensayo de Carlota Pérez contiene un conjunto sugerente de propuestas en esta dirección, incluyendo el desarrollo de capacidades tecnológicas en las industrias relacionadas con la agricultura de exportación, especialmente de productos orgánicos, así como también con los productos marinos, la silvicultura y las industrias de alimentos. Destaca también la posibilidad de «rescatar los innumerables vegetales y frutas autóctonas —con su agradable sabor y textura— y desarrollar las tecnologías necesarias para que lleguen en perfecto estado a mercados de nicho *gourmet* con altos precios» (2010, p. 129) y, de explotar las nuevas modalidades del turismo contemporáneo aprovechando la riqueza natural y el patrimonio histórico existente.

De otro lado, insiste en la importancia de generar nuevos productos adaptados a los distintos tipos de clientes en las grandes industrias procesadoras, incluyendo la metalurgia y la petroquímica, promoviendo al mismo tiempo innovaciones tecnológicas en protección ambiental, con el desarrollo de fuentes alternativas de generación de energía y nuevas técnicas y procesos de reciclaje. Finalmente, llama la atención sobre la posibilidad de que «las industrias revolucionarias del futuro sean alguna combinación de biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica, nuevos materiales y nuevas energías, en función de las rupturas tecnológicas que se puedan producir y probablemente moldeadas por la creciente preocupación ambiental» (2010, p. 139).

Política comercial e integración regional

Durante las dos últimas décadas el Perú ha avanzado aceleradamente en la liberalización del comercio exterior, con reducciones unilaterales de sus aranceles y también mediante la suscripción de diversos tratados de libre comercio con sus socios comerciales. Como indica Norberto García (2007), la apertura de la economía peruana al comercio exterior ha expuesto a los productores locales a una intensa competencia con la producción de países que habían logrado avances significativos en su competitividad durante las décadas previas, mientras que el Perú había retrocedido (García, 2007, p. 136).

Las medidas propuestas en las secciones anteriores apuntan precisamente a elevar la capacidad de competir de los productores locales y son consistentes con las nuevas reglas de comercio internacional y con los tratados bilaterales de libre comercio. En realidad las nuevas reglas y tratados suscritos por el Perú han traído consigo una reducción en los grados de libertad de la política comercial en relación a etapas anteriores, cuando era posible recurrir a un amplio abanico de instrumentos, incluyendo cuotas de importación, aranceles y otras barreras no arancelarias. Al mismo tiempo es oportuno destacar que las reglas adoptadas en el marco de la Organización Mundial del Comercio aún permiten la intervención estatal mediante subvenciones selectivas para promover la inversión en actividades de investigación y desarrollo tecnológico (R&D), el desarrollo regional y las actividades de protección del medio ambiente. Puesto en otros términos, los gobiernos aun cuentan con un poder discrecional suficiente en estos tres campos, que pueden utilizar selectivamente en la promoción de actividades estratégicas (Di Maio, 2009, p. 127).

La suscripción de tratados bilaterales ha generado tensiones evidentes al interior de la Comunidad Andina de Naciones y con países vecinos como Bolivia y, en menor medida, con Ecuador. Porter observa que el Perú sigue siendo un país relativamente aislado, por razones geográficas, y que las relaciones con sus países vecinos aún son

débiles. Esta debilidad puede frenar el crecimiento y la especialización de las empresas, pues los países vecinos son los socios naturales en términos comerciales y de inversiones. De hecho, el primer paso en la internacionalización de varias empresas de origen nacional ha sido la inversión en los países mencionados. Porter sostiene que la liberalización comercial en el Perú, y en especial sus tratados bilaterales con EE.UU. y China, han abierto la oportunidad de generar nuevas relaciones y eslabonamientos económicos con estos países. Considera que el Perú puede constituirse en «una plataforma para las empresas de Sud América que buscan acceso a los mercados asiáticos y de los EE.UU.» y propone «apalancar la inversión directa extranjera con los países vecinos a fin de elevar la competitividad local» (2009, p. 57).

La agenda propuesta por Porter responde a una orientación que podría caracterizarse como «integracionismo activo»¹³. Ella comprende la promoción de inversiones coordinadas dirigidas a acelerar la integración de la infraestructura regional del transporte, las comunicaciones y la energía, la simplificación y armonización de las normas y procedimientos en el comercio fronterizo, las compras estatales a empresas localizadas en la región y la armonización de regulaciones en diversos ámbitos de interés común, incluyendo por ejemplo las políticas de competencia, la protección del medio ambiente, la seguridad de los productos y la defensa del consumidor. También propone adoptar medidas que faciliten los programas de intercambio y el movimiento intra regional de estudiantes universitarios (2009, p. 56).

Políticas de competencia y regulación

Las políticas de competencia tienen un origen reciente. La primera norma sobre la materia, el Decreto Legislativo 701, fue promulgada en el Perú recién en noviembre de 1991. Estas políticas no surgieron endógenamente como una respuesta de la sociedad para enfrentar al poder de las grandes corporaciones, como fue el caso de los EE.UU. y en alguna medida también de Europa (Gavil, 1996; Kay, 2009), sino que fueron promovidas por los organismos multilaterales, como parte del paquete de las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington. Su implementación no ha tenido lugar de manera enérgica y efectiva, debido en parte a resistencias

¹³ En la tipología de actitudes frente a la inversión directa extranjera formulada por Amsdem, el «integracionismo pasivo» no selecciona ni prioriza la atracción de determinadas corporaciones multinacionales, sino que busca atraerlas utilizando un conjunto de políticas amigables de «bienvenida», ofreciendo un buen clima de negocios, un marco macroeconómico estable, bajos salarios, una fuerza de trabajo semi calificada y disciplinada, y una buena localización». Por su parte el «integracionismo activo» confía en los *spillovers* de dichas corporaciones para acceder a nuevas tecnologías, y recurre a políticas selectivas para desplazarse hacia actividades con mayor valor agregado. Citado en Cimoli, Dosi & Stiglitz (2006, p. 113)

ideológicas¹⁴ y a que dicha implementación requiere de un Estado fuerte, del que carecen la mayoría de países en desarrollo (Singh, 2002)¹⁵.

En el Perú la política de competencia ha sido muy débil precisamente por la debilidad institucional del Estado y, en particular, del Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI), el organismo responsable de supervisar el cumplimiento de las normas y de sancionar a las empresas transgresoras. Dicha institución carece del «blindaje» mínimo requerido para operar con autonomía, pues sus principales funcionarios pueden ser fácilmente removidos del cargo por decisión política y sin expresión de causa y sus mandatos no tienen un periodo de duración definida. Además no cuenta con suficiente personal ni recursos presupuestales, al extremo que debe sufragar un elevado porcentaje de sus gastos de funcionamiento con recursos propios, generados por las tasas que cobra por sus servicios. El INDECOPI tampoco está sujeto a los estándares de transparencia y rendición de cuentas con los que operan los organismos reguladores autónomos.

La competencia efectiva, entendida como la rivalidad entre empresas «sujetas a una severa exigencia de los mercados», puede constituir un poderoso estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico. Vega-Centeno sostiene que dicha competencia «no se produce automática y necesariamente por una liberalización pura y simple, ya que el efecto puede ser más bien el de consolidar poder y diferencias hasta anular, justamente, la competencia» (1993, p. 224). Al respecto, una de las limitaciones más visibles del marco normativo peruano es la ausencia de un régimen de control previo de las fusiones y concentraciones empresariales, cuya adopción ha enfrentado una resistencia efectiva por parte de las grandes empresas, de sus *lobbistas* y de los propios conductores del INDECOPI (Boza, 1998). De hecho, de todos los países de la región que cuentan con legislación de libre competencia, el Perú es el único país que no tiene un régimen de control de concentraciones: con la excepción del sector eléctrico que sí cuenta con una norma específica, las empresas en los demás sectores pueden fusionarse y absorber a otras a su libre albedrío, incluso hasta formar monopolios, sin control ni regulación alguna (Távora & Diez Canseco, 2003).

¹⁴ Alfredo Bullard, uno de los principales funcionarios del INDECOPI durante sus primeros años de funcionamiento en la década de 1990, sostenía por ejemplo que «históricamente, las regulaciones antimonopólicas han sido una suerte de pariente cercano del intervencionismo estatal. Es más: gran parte del discurso ideológico del socialismo se ha basado en la necesidad de destruir los monopolios privados, que son una suerte de «creación natural» del sistema de mercado. También afirmaba que «Las similitudes que pueden llegar a existir entre el sistema socialista y las regulaciones antimonopólicas son terribles» (Bullard, 1994, p. 15).

¹⁵ Irónicamente, algunos de los promotores de la privatización, la desregulación y el «Estado mínimo» fueron también los primeros promotores y conductores de la institución responsable de las políticas de competencia.

En términos más generales es oportuno señalar que la política de competencia no ha logrado legitimidad en el Perú, debido a que no ha formado parte orgánica de un conjunto más amplio de políticas públicas y especialmente debido a la debilidad de las políticas de desarrollo productivo. Singh sostiene al respecto que los objetivos de las políticas de competencia en los países en desarrollo tienen que ser distintos de los objetivos adoptados en las economías avanzadas. Dichas políticas deben diseñarse considerando el estadio de desarrollo económico e industrial de cada país y también sus capacidades institucionales y de gobierno. Su objetivo principal no debe ser la búsqueda de las eficiencias estáticas en la asignación de recursos, sino más bien la promoción de eficiencias dinámicas. Dicho autor también afirma que no se trata de promover la competencia como un fin en sí mismo, sino de promover el desarrollo. En algunos casos esto puede significar restringir la competencia y, en otros, promoverla muy activamente (Singh, 2002).

La regulación y supervisión de la inversión privada en los sectores de infraestructura es también un proceso reciente, que se inicia con la privatización de las empresas públicas y la constitución de organismos reguladores sectoriales durante la primera mitad de los noventa. La calidad de las decisiones de dichos organismos compromete la provisión de servicios fundamentales para el desarrollo y la calidad de vida, como son el agua, la energía, las telecomunicaciones y el transporte, así como la protección de derechos fundamentales, incluyendo la privacidad de las comunicaciones.

La regulación bajo el régimen de Fujimori se caracterizó por la concentración del poder de decisión y por la opacidad en el funcionamiento de los reguladores. Salvo contadas excepciones que respondían a iniciativas individuales de algunos profesionales calificados, prevaleció la «cultura del secreto» que caracterizó, en general, a buena parte de gestión del Estado. Con el gobierno de transición a la democracia, liderado por Valentín Paniagua y luego bajo la gestión de Alejandro Toledo, se sentaron las bases del nuevo diseño institucional de la regulación, dotando a los organismos reguladores con mayores niveles de autonomía y estableciendo estándares más exigentes de transparencia y participación ciudadana en las decisiones (Távora, 2006).

El segundo gobierno de García trajo consigo un retroceso y debilitó el sistema de regulación. Una de sus primeras decisiones fue reducir los topes o niveles máximos establecidos para los ingresos de toda índole en el sector público, lo que en la práctica significó una reducción de las remuneraciones de los principales funcionarios. Esta medida hizo más grande la brecha de remuneraciones entre el sector privado y el sector público, reduciendo drásticamente la posibilidad de atraer y retener, como servidores públicos, a profesionales calificados. Además, la aplicación retroactiva de la norma paralizó estudios que venían realizando consultores internacionales, a pedido

de los organismos reguladores, e impidió las nuevas contrataciones de servicios por montos mayores al tope.

Luego, mediante decreto promulgado en mayo del 2007, el gobierno concentró en los presidentes de los consejos directivos de estos organismos la facultad de designar y remover a los gerentes generales y a los miembros de los cuerpos colegiados. Esta decisión modificó sustantivamente el diseño vigente desde el gobierno de transición, sustentado en el principio de dirección colegiada, rompiendo el equilibrio al interior de los consejos y debilitando el mecanismo de renovación escalonada de sus miembros. El decreto en cuestión provocó la renuncia de varios directores y luego fueron renunciando varios profesionales calificados, los cuales fueron reemplazados por personas con menor nivel de calificación. Con la excepción del OSINERGMIN, cuyo presidente fue confirmado en el 2006 por un periodo adicional de cinco años, los consejos directivos de los otros reguladores siguen debilitados¹⁶.

Al respecto se propone fortalecer al INDECOPI y a los organismos reguladores, dotándolos con mayor autonomía. Esto pasa por restablecer los mecanismos de dirección colegiada y renovación escalonada de los consejos directivos, debilitados bajo la gestión del gobierno actual, a fin de «blindarlos» frente a las presiones de los grupos económicos y del poder político. Una manera de evitar retrocesos como los señalados, es adoptando un esquema de autonomía con rango constitucional (Leyva, 2007). El diseño institucional que mejor ha funcionado hasta ahora es el adoptado para el BCR, el cual podría ser tomado como referencia para el caso de los organismos reguladores y del propio INDECOPI. También es preciso adoptar un régimen de control previo de concentraciones empresariales y, de otro lado, fortalecer los esquemas de fiscalización y supervisión de las actividades de las empresas. En algunos sectores, como la minería, es necesario elevar el monto de las multas a fin de inducir a las empresas a respetar las normas y reglamentos sobre seguridad y protección del medio ambiente.

Por último, es necesario poner en marcha, en el más breve plazo, un programa de reformas en las empresas estatales que aún operan en el Perú, especialmente en hidrocarburos (PETROPERÚ), en generación y distribución de electricidad y en agua y saneamiento. Estas empresas han estado históricamente agobiadas por interferencias políticas y en muchos casos han necesitado de continuas transferencias fiscales para

¹⁶ En el caso de SUNASS, el gobierno decidió desconocer la relación de candidatos finalistas seleccionados por la comisión evaluadora, y convocó sin mayor explicación a un nuevo concurso. En el OSIPTEL renunció uno de los nuevos directores designados, por discrepancias con el manejo de la institución, y otro —militante del partido del gobierno— fue denunciado y removido del cargo por falta grave. A la fecha, su Consejo Directivo solo cuenta con dos de sus cinco miembros (uno de los cuales se inhibe de participar en decisiones que afectan a la empresa operadora dominante, por estar involucrado en un proceso penal). En el caso de OSITRAN el Consejo Directivo opera con tres de sus cinco miembros.

sostenerse a flote. La reforma propuesta comprende una modificación del marco normativo en el que operan estas empresas, el cual limita y entorpece su funcionamiento, sujetándolas a procedimientos largos y engorrosos que frenan sus procesos de decisión. Al mismo tiempo es preciso modificar sus sistemas de gobierno, en consistencia con las mejores prácticas y principios de gobierno corporativo. Esto incluye la designación de directores independientes, la eliminación de los conflictos de intereses y de los incentivos que tienen los gobiernos para utilizarlas como «botín» o instrumento político y la adopción de estándares más altos de transparencia sobre su gestión y su desempeño. En este orden de ideas deben listar en bolsa una fracción de sus acciones, a fin de generar un mayor flujo de información relevante acerca de sus actividades y fomentar el monitoreo de los accionistas.

Varios países de la región cuentan con empresas públicas bien gestionadas, que han logrado internacionalizar sus inversiones y diversificar sus mercados. Este proceso cobró mayor fuerza desde mediados de la década de 1990, en un contexto de liberalización y privatizaciones, transformándose en lo que la CEPAL denomina las «translatinas» (2006). Algunas de ellas operan exitosamente en el Perú, incluyendo a Interconexión Eléctrica S.A. (ISA, Colombia), a PETROBRAS (Brasil) y a ENAP (Chile). En contraste, el desarrollo de las empresas públicas peruanas ha sido mucho más limitado, en gran medida debido al deterioro del sistema político.

4. REFLEXIONES FINALES

Las teorías contemporáneas de la política industrial se han desarrollado en un contexto histórico marcado por los imperativos de la eficiencia, la productividad y la competitividad de los sistemas de producción de bienes materiales, los cuales se han orientado por la lógica del crecimiento y de la ganancia privada. El contexto del siglo XXI está marcado por otro tipo de sensibilidades e imperativos, entre los cuales destaca la obligación de evitar la destrucción de los ecosistemas y el deterioro progresivo de las condiciones de vida asociado al calentamiento global del planeta. En este orden de ideas, un destacado economista peruano propone «destronar el crecimiento económico y entronizar la calidad de vida como objetivo político» (Figueroa, 2010, p. 115).

¿Cuál debe ser entonces la orientación de la política industrial en el nuevo contexto? En este ensayo se han puesto de relieve algunas intuiciones formuladas a partir de la experiencia de desarrollo reciente en América Latina, las cuales buscan descubrir las nuevas oportunidades abiertas por la especialización en industrias basadas en recursos naturales, cuyos productos tienen una demanda creciente como resultado de los procesos de urbanización acelerada en varias regiones y países del mundo.

La diversificación de las exportaciones peruanas y el desarrollo de estas nuevas industrias parecen constituir una opción atractiva, teniendo en cuenta que la explotación de recursos no renovables —como los hidrocarburos y la minería— no puede sostenerse indefinidamente en el tiempo. Además, la expansión de estas actividades es una fuente generadora de conflictos ambientales y tiende a generar mecanismos que pervierten el proceso político. Una de las principales propuestas formuladas consiste en utilizar una parte de los recursos generados para constituir un fondo de compensación que permita estabilizar el tipo de cambio y financiar el desarrollo de las capacidades tecnológicas requeridas para diversificar las exportaciones. Asimismo, se propone descentralizar la formulación y ejecución de las políticas industriales, tomando como punto de partida los avances logrados en el proceso de regionalización. Las estrategias de desarrollo regional deben orientarse al fortalecimiento de los clusters existentes y a la creación de nuevas «industrias de procesos», en la dirección sugerida por Pérez (2010).

La viabilidad de dichas estrategias dependerá de la construcción de capacidades científicas y tecnológicas y de la evolución de los sistemas de innovación, los cuales constituyen «la columna vertebral de una política de competitividad» (Abugattás, 2002). Los esfuerzos de innovación deben orientarse a productos y procesos sostenibles, al uso racional de agua y la energía, a la generación de fuentes renovables (energía eólica e hidráulica) y a la producción de los bienes comunes.

El modelo económico y las políticas públicas adoptadas en el Perú durante los últimos años, han generado ganadores y perdedores. En la medida que las políticas propuestas en este ensayo tienen un impacto en la distribución de los frutos del crecimiento económico, es probable que generen controversias y resistencias, aun si su implementación permite asegurar el desarrollo sostenible y elevar la calidad de vida de la mayoría de personas. Como agudamente observa Daron Acemoglu, «los ganadores no solo se benefician en términos económicos sino que se convierten en políticamente poderosos. Estos grupos políticamente poderosos pueden luego constituir una barrera para el progreso» (2008, p. 11). La viabilidad de las políticas propuestas dependerá entonces de las energías que puedan movilizarse para formar una coalición de fuerzas democráticas que contrarreste el poder de estos grupos y que convenza a la sociedad de que es posible evitar un futuro plagado por la irracionalidad económica, las crisis medio ambientales y la división y la hostilidad entre los poderosos y los desposeídos, y de que podemos hacer del Perú una Nación grande, solidaria y unida, con paz y bienestar para todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattás, Luis (2002). Política Industrial en el Perú. Balance y Márgenes. En Alan Fairlie (editor), *El sector industrial peruano en el nuevo contexto internacional*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Acemoglu, Daron (2008). *Interactions between governance and growth. Governance, Growth, and Development Decision-making*. Reflections by Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama & Dani Rodrik. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Arias, Luis Alberto (2009). La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de Perú. Santiago de Chile: CEPAL, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 95*.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Bianchi, Patrizio & Sandrine Labory (editores) (2006). *International Handbook on Industrial Policy*. Northampton: Edward Elgar.
- Bowles, Samuel (2004). *Microeconomics. Behavior, Institutions and Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowles, Samuel, Richard Edwards & Frank Roosevelt (2005). *Understanding Capitalism. Competition, command and change*. Tercera edición, New York-Oxford: Oxford University Press.
- Boza, Beatriz (1998). ¿Por qué no es conveniente para el Perú contar con una política general de fusiones? *Políticas de competencia y el proceso de reformas económicas en América Latina*. Lima: INDECOPI.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2008). The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. *Revista de Economía Política* vol. 28 no. 1 São Paulo.
- Bullard, Alfredo (1994). La legislación antimonopolios y el mito del Muro de Berlín. *Themis* 30. Lima: ARA Ediciones.
- CEPAL (2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe.
- Cimoli, Mario, Giovanni Dosi & Joseph Stiglitz (editores) (2009). *Industrial Policy and Development. The political economy of capabilities accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Cotlear, Daniel (2006). *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

- Di Maio, Michelle (2009). Industrial Policies in Developing Countries: History and Perspectives. En Cimoli, Dosi & Stiglitz (editores), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Figueroa, Adolfo (2010). Crecimiento versus calidad de vida. En Germán Alarco, *Rutas hacia un Perú mejor. Qué hacer y cómo lograrlo*. Lima: CENTRUM.
- García, Norberto (2007). Crecimiento y globalización. Perú 1990-2005. En Bernardo Haour S.J. (editor), *Apertura a la globalización. Desafíos y oportunidades en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.
- Gavil, Andrew (editor) (1996). *An Antitrust Anthology*. Cincinnati: Anderson.
- Hausmann, Ricardo & Bailey Klinger (2007). *Growth Diagnostic: Peru*. Cambridge: Center for International Development, Harvard University.
- Iguíñiz, Javier & José Távora (1986). Reflexiones y propuestas sobre la industrialización en el Perú. En Torres-Rivas & Deutscher (editores), *Industrialización en América Latina - Crisis y perspectivas*. San José de Costa Rica: FLACSO-CEDAL.
- INCAGRO (2009). *Subproyectos de la Fase II-Estado actual*. Informe al Consejo Directivo. Diciembre.
- Kay, John (2009). The Rationale of the Market Economy: A European Perspective. *Capitalism and Society*, Vol. 4 (3).
- Lall, Sanjaya (2006). Industrial Policy in Developing Countries: what can we learn from East Asia? En Bianchi & Labory (editores).
- Leyva, Ricardo (2007). «El Reconocimiento constitucional de la autonomía de los organismos reguladores». Tesis para optar el Título de Abogado. Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Melo, Alberto & Andrés Rodríguez-Clare (2006). Productive Development Policies and Supporting institutions in Latin America and The Caribbean. Washington: IDB, Research Department, *Competitiveness Studies Series, Working Paper C-106*. <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubC-106.pdf>
- Naciones Unidas (2009). Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU). *Informes estadísticos Serie M, No. 4/Rev. 4*. Nueva York: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/iscic-4.asp>
- Pérez, Carlota (2010). Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales. *Revista de la CEPAL* 100 (abril 123-145).

- Pietrobelli, Carlo & Roberta Rabellotti (editores) (2006). *Upgrading to Compete. Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*. Washington: IDB.
- Porter, Michael E. (2009). *Competitiveness: A New Economic Strategy for Peru*. Cambridge: Harvard Business School, Institute for Strategy and Competitiveness, Nov. http://www.isc.hbs.edu/pdf/20091130_Peru.pdf
- Porter, Michael (2010). «Una nueva estrategia para el Perú». *El Comercio*, 31/1/2010, p. A-16.
- Propuesta Ciudadana (2010). *Vigilancia del proceso de descentralización. Balance Anual 2009*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Reich, Robert (2009). From Consumers to Commons. *The American Prospect*. <http://www.prospect.org/cs/articles?article=fromconsumers_to_commons>
- Reinert, Eric (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. Londres: Constable & Robinson.
- Rodrik, Dani (2005). Policies for Economic Diversification. *CEPAL Review* 87, pp. 7-23.
- Rodrik, Dani (2007). *One Economics Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Sachs, Jeffrey & Andrew Warner (2001). The course of natural resources. *European Economic Review* 45, pp. 827-838.
- Sagasti, Francisco (2009). *Fortalecimiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en el Perú. Antecedentes y Propuesta*. Documento de trabajo no publicado. Lima.
- Sagasti, Francisco (2010). ¿Competitividad? En: <http://espanol.groups.yahoo.com/group/RMCP-org/message/32620>.
- Singh, Ajit (2002). *Competition and Competition Policy in Emerging Markets: International and Developmental Dimensions*. New York: United Nations, Center for International Development, Harvard University, G-24 Discussion Paper Series.
- Távара, José (2006). La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia». En John Crabtree ed., *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: CIUP, PUCP, IEP.
- Távара, José & Luis Diez-Canseco (2003). Estabilizando el péndulo: control de fusiones y concentraciones en el Perú. *Themis Revista de Derecho* 47, pp. 159-173.
- Távара, J. & M.D. Tello (2010). Productive Development Policies: The Case of Perú. *Working Paper No IDB-WP 129*. Washington D.C.: IDB.
- Thorp, Rosemary & Geoffrey Bertram (1978). *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*. Londres: MacMillan.

- Vega-Centeno, Máximo (1993). *Desarrollo económico y desarrollo tecnológico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Villavicencio, Alfredo, Rodolfo Eróstegui, Fanny Ramírez, Joaquín Viteri & Edgardo Balbín (2010). *Trabajo decente. Diagnóstico subregional Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Programa Laboral de Desarrollo (PLADES).
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market. Economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.